

# Die Meinungsmacht der Intermediäre

---

Dieter Dörr

2019-06-14T19:15:03

Seit Wochen diskutiert halb Deutschland über das Rezo-Video, über die Reaktion von CDU-Chefin *Annegret Kramp-Karrenbauer* und die Frage, ob sie damit der Zensur im Internet das Wort redet. Leider geht die ganze Diskussion am Kern der wirklichen Probleme vorbei. Diskussionswürdig ist nicht, dass das Video von Rezo von der Meinungsfreiheit geschützt ist und neue Regeln für solche Äußerungen in Wahlkampfzeiten entschieden abzulehnen sind. Vielmehr gilt es darüber nachzudenken, wie der potenziellen Meinungsmacht der Intermediäre, also YouTube, Facebook, Instagram, Google & Co, begegnet und der diskriminierungsfreie Zugang zu den Plattformen gesichert werden kann.

## Meinungsfreiheit

Videos wie das von Rezo ausgestrahlte fallen selbstverständlich unter den Schutz der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, das in den Worten des Bundesverfassungsgerichts zu den „vornehmsten Menschenrechten überhaupt“ zählt. Das Rezo-Video mit seiner jugendgerechten Sprache und seiner vielfach belegten Kritik, die man teilen oder auch ablehnen kann, stellt im besten Sinne einen Beitrag zum „Kampf der Meinungen“ mit geistigen Mitteln dar, der das Lebenselement einer freiheitlichen Demokratie bildet.

Wie alle Meinungsäußerungen unterliegen auch solche Videos den „allgemeinen Gesetzen“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG. Insoweit ist selbstverständlich auch das Internet kein rechtsfreier Raum, wie manche gelegentlich glauben machen wollen. Aber kein allgemeines Gesetz verbietet es einem YouTuber oder der Presse, sich politisch zu positionieren und sich für oder gegen eine oder mehrere Parteien auszusprechen. Etwas anderes gilt nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der gemäß § 11 Abs. 2 RStV die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit seiner Angebots zu berücksichtigen hat.

Die Presse und der öffentlich-rechtliche sowie der private Rundfunk haben zudem nach Maßgabe der Pressegesetze bzw. des § 10 RStV noch die journalistischen Sorgfaltspflichten zu beachten. Gegenstand journalistischer Sorgfaltspflichten sind allerdings lediglich Tatsachenbehauptungen, nicht aber Meinungsäußerungen. Zu den journalistischen Sorgfaltspflichten gehören etwa die Pflicht zur sorgfältigen Recherche, zur Zitattreue, einen Mindestbestand an Beweistatsachen zusammenzutragen und Quellen zu überprüfen und ggfs. weiter zu recherchieren. Für Telemedien, zu denen die über YouTube ausgestrahlten Videos gehören, gilt dies nur, wenn diese journalistisch-redaktionell gestaltet sind, was bei solchen Videos regelmäßig nicht der Fall ist. Man kann durchaus diskutieren, ob auch für [Laien und Influencer im Netz journalistische Sorgfaltspflichten](#) gelten sollten. Aber selbst, wenn dies in Zukunft der Fall wäre, hätte Rezo mit seinem

Video nichts zu befürchten. Er hat sorgfältig recherchiert und seine Quellen dokumentiert. Daher wäre eine Verletzung von Sorgfaltspflichten im konkreten Fall ausgeschlossen.

## Intermediäre

Wenn man sich ernsthaft mit der massenhaften Verbreitung bildlicher Äußerungen und deren regulatorischer Relevanz beschäftigt, ist es unerlässlich, die Intermediäre und deren Markt- und Meinungsmacht in den Blick zu nehmen. Unter „Intermediären“ versteht man Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte, aber auch gelegentlich für eigene Inhalte erzeugen. Deren besondere Rolle hängt mit den dramatischen Veränderungen zusammen, die die Digitalisierung auch und gerade für den Medienbereich mit sich bringt. Diese Veränderungen sind zu einem nicht unbeachtlichen Teil technikgetrieben. So ist es in der digitalen Welt für den Einzelnen möglich geworden, Äußerungen jedweder Art massenhaft zu verbreiten und Zugang zu allen verbreiteten Informationen zu erhalten. Dazu genügt, um nur ein Beispiel zu nennen, bereits ein handelsübliches Headset bzw. Mikrofon und eine Webcam, um aus dem eigenen Wohnzimmer per Videostream zu senden oder die Aufnahmen als Video on demand auf Abruf zur Verfügung zu stellen.

Dies hat zur Folge, dass jedenfalls quantitativ die Informationsangebote um ein Vielfaches größer sind als in den Zeiten, als das lineare öffentlich-rechtliche Fernsehen dominierte. Es gibt längst nicht nur wesentlich mehr Fernseh- und Hörfunkprogramme. Mit dem Siegeszug des Internets sind elektronische Angebote der Printverlage, Blogs und eben auch User Generated Content hinzugetreten. Den Bürgerinnen und Bürgern steht eine nahezu unübersehbare Angebotsfülle zur Verfügung, die auch ohne Schwierigkeiten, meist mit einem Klick, zugänglich ist.

Entscheidend dafür sind aber die „Intermediäre“, die eine massenhafte Verbreitung und einen algorithmengesteuerten Zugang zu Inhalten und Informationen gleich welcher Art überhaupt erst möglich machen. Sie vermitteln zwischen den Angeboten und den Nutzern. Dabei handelt es sich in der Regel um fremde Inhalte und Informationen. Es ist aber keineswegs ausgeschlossen, dass Intermediäre auch eigene Inhalte und Informationen produzieren, verbreiten und dazu den Zugang vermitteln. Ohne die Intermediäre wäre die Flut von den im Internet vorhandenen Angeboten für die Nutzer nicht zu bewältigen. Dabei bedienen sich die Intermediäre Algorithmen, also Computerprogrammen, um ihre Selektionsleistungen erbringen zu können. Damit bestimmen Intermediäre ganz wesentlich über die Reichweite und die Auffindbarkeit der im Internet vorhandenen Angebote, also wirken sich entscheidend darauf aus, welche Themen, Meinungen und Inhalte von den Nutzern wahrgenommen und für relevant gehalten werden. Diese Entwicklung erhält für das Medienrecht eine besondere Bedeutung, wenn die betreffenden Inhalte meinungsrelevant sind bzw. sein können.

Bei den Intermediären kann man mit den Landesmedienanstalten zwischen Sozialen Netzwerken, Videoportalen, Instant Messengern und Suchmaschinen unterscheiden. Für diese Unterscheidung spricht insbesondere, dass das

Marktforschungsinstitut Kantar TNS im Auftrag der Landesmedienanstalten seit 2016 eine bevölkerungsrepräsentative Befragung in Deutschland durchführt und in den vier Kategorien 19 Intermediäre namentlich abfragt. Dadurch werden für die vier Kategorien jeweils eigene Daten ausgewiesen. Unter einem sozialen Netzwerk wird ein Dienst verstanden, der die Möglichkeit zu einem Informationsaustausch und Beziehungsaufbau bietet. Die dadurch entstehende [Online-Community kommuniziert](#) und [interagiert](#) entsprechend der Möglichkeiten der jeweiligen [Plattform](#) im [virtuellen Raum](#). Die bekanntesten und am weitesten verbreiteten sozialen Netzwerke sind Facebook, Instagram, Snapchat, Twitter sowie Google+. Bei den Videoportalen, mit deren Hilfe der Einzelne eigene Videos einem globalen Markt kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich machen kann, ist YouTube mit Abstand am populärsten. Instant Messenger sind Dienste, die eine [Kommunikationsmethode](#) anbieten, bei der sich zwei oder mehr Teilnehmer per Textnachrichten unterhalten. Der mit großem Abstand in Deutschland wichtigste Instant-Messenger-Dienst ist WhatsApp. Der rasante Zuwachs an Angeboten in der digitalen Welt geht zudem mit einem erheblichen Verlust an Übersichtlichkeit einher. In dieser Situation gewinnen die Suchmaschinen an Bedeutung. Sie bringen – jedenfalls auf den ersten Blick – Ordnung in das digitale Chaos und machen in der digitalen Welt Inhalte überhaupt erst zugänglich und damit wahrnehmbar und nutzbar. Dabei bedienen sich die Suchmaschinen bei Anfragen der Nutzer in Algorithmen festgeschriebenen abstrakten Kriterien, die nicht auf die „inhaltliche Vielfalt der Meinungen“ sondern auf die „Relevanz“ eines Angebots abstellen.

Die Intermediäre besitzen also bei der massenhaften Verbreitung von textlichen oder bildlichen Äußerungen, die von Einzelnen stammen und zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung beitragen können, also bei der Verbreitung von User Generated Content, eine zentrale Bedeutung. Zudem spielen sie auch für das Auffinden dieser Inhalte die entscheidende Rolle.

## Wer sieht denn noch fern?

Aus der Befragung der Kantar TNS ergibt sich, dass sich 2018 bereits über ein Drittel der deutschen Bevölkerung, nämlich 34,2 Prozent, an einem Durchschnittstag über mindestens einen Intermediär über das Zeitgeschehen informierte, wobei allein 25,2 Prozent auf eine Suchmaschine, also ganz überwiegend auf Google, entfielen. 17,8 Prozent nutzten ein oder mehrere soziale Netzwerke zu diesem Zweck und lediglich 7,4 Prozent einen Instant Messenger, wobei 4,1 Prozent auf WhatsApp entfielen, der sich zwar hoher Beliebtheit erfreute, aber meist der persönlichen Kommunikation mit Freunden und Bekannten diente.

Unter den Angeboten spielten die über YouTube verbreiteten Videos inzwischen auch für die öffentliche Willensbildung eine ganz erhebliche Rolle. Zwar ist einzuräumen, dass sich darunter neben Brisantem auch Banales findet, das keine publizistische Relevanz besitzt. Auch die Klickzahlen von ca. 15 Millionen, die das für die öffentliche Willensbildung brisante Rezo-Video erzielte, belegen allein noch nicht, wie viele Personen sich dahinter verbergen und wie viele das Video nur angespielt, aber nicht zu Ende gesehen haben. Aber die Landesmedienanstalten ermitteln in ihrem Vielfaltsbericht verlässlich, in welchem Umfang die von

Intermediären verbreiteten Angebote zur Information genutzt werden. Dabei kam YouTube bei der Gesamtbevölkerung im Jahr 2018 auf einen täglichen Anteil von 6,7 Prozent, wenn es um die Information über das Zeitgeschehen geht. Es lohnt sich aber, einen besonderen Blick auf die 14 bis 29-Jährigen zu werfen, weil dies eine Prognose für die künftige Entwicklung ermöglicht. Danach informierte sich bereits mehr als jeder Fünfte (21,6 Prozent) dieser Altersgruppe an einem Durchschnittstag über dieses Videoportal, wobei die Tendenz stark steigend ist. In dieser Altersgruppe befinden sich zudem Google und Facebook auf Augenhöhe mit dem klassischen Fernsehen bzw. haben dieses schon überflügelt.

Die durch Intermediäre massenhaft verbreiteten Äußerungen in Text, Bild oder Ton, die von Einzelnen, etwa Influencern und ihren „Followern“ stammen, wirken sich auch auf die Berichterstattung in den klassischen Medien, also in der Presse und im Rundfunk aus und bestimmen teilweise die Themen. Dies machen etwa das Beispiel des von Rezo verbreiteten Videos und die darauf erfolgenden Reaktionen der klassischen Medien deutlich. Es findet also ein Zusammenspiel zwischen den durch die Intermediäre massenhaft verbreiteten Inhalten und der Berichterstattung in den klassischen Medien statt.

Darüber hinaus sind die großen Intermediäre kampagnenfähig, da sie sich auch selbst zur Wahrnehmung ihrer Interessen ihres Instrumentariums bedienen können. Dieser Umstand findet bisher kaum Beachtung.

Schließlich gilt es, sich die immer stärkeren Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen in diesem Bereich vor Augen zu halten, die dazu geführt haben, dass zwei Unternehmen aus dem Silicon Valley dominieren. Bei den Suchmaschinen hat ein Anbieter, nämlich Google, eine beherrschende Stellung inne. Deutlich über 90 Prozent der allgemeinen Suchanfragen werden über Google Search durchgeführt, so dass die Nutzung einer Suchmaschine in Deutschland, wie in fast allen europäischen Staaten, gleichbedeutend mit „googeln“ ist. Hinzu kommt aber, dass Google LLC mit YouTube als Tochterunternehmen das erfolgreichste Videoportal betreibt, das für Jüngere ein bedeutendes Informationsportal über das Tagesgeschehen darstellt und in der Gruppe der 14 bis 29-jährigen mit 21,6 Prozent täglicher Reichweite eine höhere Relevanz für die Meinungsbildung besitzt als die Gesamtauflage aller deutschen Tageszeitungen. Das Unternehmen Facebook Inc. betreibt nicht nur das in Deutschland für die Information über das Zeitgeschehen bedeutsamste soziale Netzwerk Facebook, das sich bereits auf Augenhöhe mit dem klassischen Fernsehen befindet. Vielmehr besitzt es mit Instagram ein weiteres bedeutendes soziales Netzwerk, welches auch das Teilen von Fotos und Videos ermöglicht, und mit WhatsApp den wichtigsten Instant Messenger. Die potentielle Meinungsmacht wird noch dadurch verstärkt, dass Facebook Inc. diese Dienste immer stärker miteinander verknüpft und plant, den Nachrichtenaustausch zwischen den Diensten technisch zu verbinden.

## **Vielfalt sichern**

Auf diese potenziell erhebliche Meinungsmacht der Intermediäre müssen die Länder reagieren, da sie nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, eine

Medienordnung zu schaffen, die vorherrschende Meinungsmacht verhindert sowie die Vielfalt der bestehenden Meinungen vermittelt. Eine vielfältige und umfassende Information bildet die Grundlage des Kommunikationsprozesses der Bevölkerung und ist damit, wie die Meinungsfreiheit der YouTuber, ebenfalls Voraussetzung der durch das Grundgesetz vorgegebenen freiheitlichen Demokratie. Dabei müssen die Regelungen bei denjenigen ansetzen, die das Instrumentarium zur Verfügung stellen und beherrschen, also den Intermediären. Die vorgeschlagenen Regelungen in dem Entwurf eines [Medienstaatsvertrags](#) reichen dazu bei weitem nicht aus, auch wenn dieser eine teilweise Einbeziehung von „Medienintermediären“ in den Staatsvertrag vorsieht.

Zunächst ist es notwendig, die Präsenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet, also seinen Telemedienauftrag, zu stärken. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht in seiner [Entscheidung zum Rundfunkbeitrag](#) vom 18. Juli 2018 (Rn. 79 f) unmissverständlich hingewiesen. Es betont, dass die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen begünstigen. Daraus folgt nach seiner überzeugenden Ansicht, dass angesichts dieser Entwicklungen die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe wächst, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden. Beschränkungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags wie das Verbot presseähnlicher Angebote, die dem Schutz privatwirtschaftlicher Anbieter vor öffentlich-rechtlicher Konkurrenz dienen, sind zu dieser Zielsetzung konträr, weil sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Wahrnehmung seiner zentralen Funktion als vielfaltsicherndes und Orientierung bildendes Gegengewicht zu marktwirtschaftlichen Anbietern behindern. Allerdings wird es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur gelingen, wenn er seinen Gemeinwohlauftrag, wie es der Kommunikationswissenschaftler Christoph Neuberger ausdrückt, „in die Sprache der sozialen Medien“ übersetzen kann. Dies erfordert eine Gratwanderung zwischen seriösem Anspruch und der erfolgreichen Ansprache der Nutzerinnen und Nutzer.

Außerdem sind die zwei zu unterscheidenden Elemente der Vielfaltsicherung zu betrachten, nämlich das Medienkonzentrationsrecht, das vorherrschende Meinungsmacht verhindern muss (negative Vielfaltsicherung), und die Auffindbarkeitsregulierung als Teil der positiven Vielfaltsicherung.

Das geltende Medienkonzentrationsrecht, das im Kern in § 26 RStV geregelt ist, hat nahezu keinen Anwendungsbereich und ist fast ausschließlich fernsehzentriert. Daher wird es dem Umstand nicht gerecht, dass vorherrschende Meinungsmacht vor allem auch durch das Zusammenwirken verschiedener Massenmedien entstehen kann. Daraus folgt, dass es dem verfassungsrechtlichen Gebot, vorherrschende Meinungsmacht effektiv und vorbeugend zu verhindern, nicht gerecht wird. Aus diesem Grunde ist eine Novellierung seitens der zuständigen Länder zwingend geboten. Dabei müssen auch die Intermediäre in die Regelung einbezogen werden.

Sie sind schon deshalb für die Meinungsbildung relevant, weil sie auch eigene Inhalte anbieten. Zudem ermöglichen und organisieren sie die massenhafte Verbreitung von Inhalten Dritter. Schließlich steuern und bestimmen sie mittels Algorithmen und Personalisierung auch den Zugang zu diesen Informationen mit. Daher sind sie für die öffentliche Willensbildung in der digitalen Medienwelt von zentraler Bedeutung und in der Lage, diese in erheblichem Umfang zu beeinflussen. Vor dem Hintergrund dieser Feststellung sind die Länder berechtigt und im Interesse einer verfassungsrechtlichen gebotenen effektiven Vielfaltsicherung verpflichtet, ein medienübergreifendes Vielfaltsicherungsrecht zu schaffen, das die Intermediäre einbezieht.

Die im Entwurf des Medienstaatsvertrages diskutierten Vorschriften zur Regulierung von Medienintermediären (Diskriminierungsfreiheit, Transparenz) nehmen den Grundgedanken zur Auffindbarkeit entsprechend der Plattformregulierung logisch auf, alle Intermediäre zu erfassen und gerade nicht nur solche, die (auch) journalistisch redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren. Auch die Beschränkung des Diskriminierungsverbots auf „journalistisch-redaktionell gestaltete“ Angebote, „auf deren Wahrnehmbarkeit die jeweiligen Medienintermediäre potentiell besonders hohen Einfluss haben“, ist verfehlt. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Transparenz und zur Diskriminierungsfreiheit sollten daher auf alle Intermediäre erweitert und zeitnah durch die Länder umgesetzt werden.

